

## **Noterelle sulla sentenza 181-2011 della Corte Costituzionale in tema di indennità di espropriazione**

(dell'avv. Francesco Scaglione)

La sentenza 10 giugno 2011 n. 181 della Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità del quarto comma dell'articolo 5 bis, introdotto nel Decreto Legge 333/1992 dalla Legge di Conversione 359/1992 e dell'articolo 40 del Testo Unico 327/2001, ripristinando, così, la possibilità di far coincidere l'indennità di espropriazione con il valore di mercato, per i terreni che, pur non potendo essere considerati edificabili, alla stregua del terzo comma dell'articolo 5 bis e del terzo comma dell'articolo 37 del Testo Unico, hanno, tuttavia, un pregio diverso, rispetto al valore agricolo, al quale quelle norme imponevano di ragguagliarla.

Un pregio connaturato alla loro situazione intrinseca (presenza di una cava, o di una fonte d'acqua oligominerale, o termale; particolare amenità che li renda atti ad ospitare un agriturismo, o un campo da *golf*, o un parcheggio privato, ovvero di incrementare, come pertinenza, il pregio di un edificio); oppure, anche, si dovrebbe ritenere, dipendente dalla loro posizione di prossimità all'abitato ed ai servizi, che, in una prospettiva di espansione e di probabile modifica, in tempi ragionevoli, della destinazione impressa dallo strumento urbanistico, li renda appetibili, in vista di una futura utilizzazione edilizia (la condizione che si soleva denominare, prima dell'entrata in vigore dell'articolo 5 bis, "susceptività edificatoria").

L'incostituzionalità è stata dichiarata sotto il parametro interposto dell'articolo 117 della Costituzione, con riferimento all'articolo 1 del protocollo aggiuntivo 1 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo,

nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo, che ha ritenuto violata la tutela dei beni privati, accordata da quella clausola della Convenzione da qualsiasi normativa interna che non prevedesse, per le espropriazioni per pubblica utilità non generalizzate e non necessitate dall'attuazione di grandi riforme economiche e sociali, un'indennità corrispondente al valore di mercato.

La sentenza ha pronunciato in perfetta e dichiarata aderenza ai suoi precedenti n. 348 e n. 349 del 2007, che, sotto il medesimo parametro, avevano dichiarato l'incostituzionalità, la prima, dei commi 1 e 2 dell'articolo 5 bis della Legge 359/1992 e dell'articolo 37 del Testo Unico e, la seconda, del comma 7 bis del detto articolo 5 bis.

Tutto risolto, dunque, quanto ad adeguamento dell'indennità di espropriazione al valore di mercato, secondo il dettato della Corte di Strasburgo?

Absolutamente no, fino a quando non sarà cancellato anche il terzo comma, così dell'articolo 5 bis, come dell'articolo 37 del Testo Unico, ovvero la Cassazione non avrà modificato, riportandole all'aderenza semantica, così l'interpretazione delle dette due norme, come la distinzione tra vincoli "conformativi" ed "espropriativi", considerando edificabili le aree con destinazione urbanistica, il cui fine pubblico sotteso è realizzabile soltanto con l'edificazione e vincoli espropriativi di inedificabilità quelli il cui fine sotteso è realizzabile soltanto attraverso l'espropriazione; relegando, così, la categoria dei vincoli "conformativi" soltanto a quelli connaturati con il terreno, così come quelli idrogeologici, paesistici, archeologici, ovvero di distanza dal demanio, da strade, da ferrovie, cimiteri, ecc..

Attualmente, invece, il cosiddetto “diritto vivente” considera imprimere ai terreni “edificabilità legale”, nel senso indicato dal terzo comma dell’articolo 5 bis e dell’articolo 37 del Testo Unico, soltanto le destinazioni urbanistiche che consentano l’intervento edilizio dei privati e, perciò, in pratica, per quanto attiene alle aree oggetto di procedure ablatorie, soltanto a quelle comprese nei piani per l’edilizia economica e popolare e nei piani per gli insediamenti produttivi; aree che, appunto, prevedono la possibilità dell’intervento anche dei privati.

Considera, poi, vincoli “conformativi” tutti quelli nascenti da destinazioni per zone omogenee degli strumenti urbanistici, malgrado il fine sotteso non sia realizzabile che con l’espropriazione.

Né i vincoli “conformativi”, né quelli “espropriativi” sono indennizzati, allorchè vengono imposti.

Quelli “conformativi”, perché la loro imposizione viene considerata meramente ricognitiva di una condizione intrinseca del bene già esistente; quelli “espropriativi”, perché, oltre ad avere durata limitata ed a poter essere reiterati soltanto previo indennizzo (vedi sentenza n. 179/1999 della Corte Costituzionale ed articolo 39 del Testo Unico 327/2001), vengono, comunque, considerati *tamquam non essent*, nel determinare l’indennità di espropriazione, che viene parametrata al valore delle aree circostanti non vincolate.

Ora, mentre è evidente che per i terreni a destinazione agricola, ma prossimi all’abitato ed ai servizi e, perciò, commercialmente appetibili, nella prospettiva di una edificabilità futura, così come per quelli di particolare amenità, o dotati di altre intrinseche caratteristiche commercialmente

sfruttabili, la sentenza n. 181/2011 della Corte Costituzionale ha reso possibili indennità espropriative aderenti al valore di mercato, è altrettanto evidente che non ha modificato la distanza dal valore di mercato delle indennità espropriative rispetto ai terreni, pur compresi nell'ambito dei centri edificati e muniti di tutti i servizi, incisi negativamente dalla destinazione urbanistica alla realizzazione di opere o servizi pubblici.

Terreni, da un lato, considerati non edificabili, alla stregua dell'interpretazione corrente del terzo comma dell'articolo 5 bis e dell'articolo 37 del Testo Unico; dall'altro, privi di un valore di mercato attuale ed incisi da un vincolo considerato "conformativo", che non consente di riferire l'indennità al valore delle aree circostanti, suscettibili di utilizzazione privata.

E ciò, malgrado la destinazione dello strumento urbanistico abbia quasi sempre inciso, annichilendolo, su un valore di mercato preesistente e non indennizzato nel momento dell'approvazione del detto strumento e malgrado, altresì, l'irragionevolezza di indennizzi diversi, soltanto in ragione della diversa destinazione urbanistica, per terreni limitrofi, o vicini, o con posizioni, comunque, raffrontabili.

Una situazione peggiore, perciò, dopo la sentenza 181/2011 della Corte Costituzionale, rispetto a quella, come si è detto, migliorata, dei terreni a destinazione agricola prossimi all'abitato, o con caratteristiche, comunque, commercialmente apprezzabili e, addirittura, paradossalmente, peggiore, perfino, di quella che era regolata dall'articolo 16 della Legge 865/1971, che, per tutte indistintamente le aree comprese nei centri edificati, quale che ne fosse la destinazione, prevedeva indennità ragguagliate al valore della coltura

agricola più redditizia della zona, ma incrementata da moltiplicatori variabili secondo il numero degli abitanti della città e che, per le città con più di centomila abitanti, arrivavano a decuplicare quel valore.

E, se la tutela dei beni, assicurata, nell'interpretazione della Corte di Strasburgo, dall'articolo 1 del protocollo aggiuntivo 1 della Convenzione, è tale che, chi ne è privato, così sostanzialmente, con l'ablazione, come virtualmente, con la destinazione urbanistica, deve conseguire un ristoro equivalente al pregiudizio economico subito, è evidente che il legislatore interno, nell'interpretazione che delle norme dà il "diritto vivente", non vi si è ancora adeguato e che un ulteriore intervento, al riguardo, della Corte Costituzionale, sotto il parametro interposto dell'articolo 117, è auspicabile, quanto necessario e che, comunque, in mancanza di ciò, un'ulteriore denuncia della situazione sopra stigmatizzata alla Corte di Strasburgo, richiamandosi ai precedenti Scordino contro Italia del 20.7.2004, Scordino contro Italia del 17.5.2005, Serrao contro Italia del 13.10.2005 e (quanto alla sterilizzazione del valore attraverso i vincoli urbanistici) alla Rossitto contro Italia del 26.5.2009, sarebbe, quasi certamente, coronata da successo, rendendo, poi, la remissione alla Corte Costituzionale, da parte del Giudice interno, pressoché obbligata e la pronunzia conforme del Giudice delle Leggi ineluttabile.

**Francesco Scaglione**